

Asia: VN/20373/2025

Lausuntopyyntö: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetun lain kumoamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleiset kommentit esityksestä

Yleiset kommentit

1 Yleiset kommentit esityksestä

1.1 Lähtökohdat

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt työneuvostolta lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta, jossa ehdotetaan työneuvoston lakkauttamista ja siihen liittyviä lainsäädäntömuutoksia. Luonnoksen mukaan työneuvoston lausuntotehtävistä luovuttaisiin kokonaan, ja sen oikaisuvaatimustehtävät siirrettäisiin 1.1.2026 toimintansa aloittavalle Lupa- ja valvontavirastolle. Muutosten seurauksena työneuvosto lakkautettaisiin. Hankkeen taustalla todetaan olevan ”valtionhallintoon kohdistuvat säästö- ja tehostamistoimet”. Esityksellä kerrotaan tavoiteltavan ”kustannussäästöjä, jotka vahvistavat julkista taloutta pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti”. Esitysluonnoksen mukaan päätös hankkeen käynnistämisestä on tehty työ- ja elinkeinoministeriössä, mutta täsmällisiä tietoja päätöksenteon ajankohdasta ja päätöksentekijöistä ei ole kerrottu.

Lausuntopyyntöön vastaavat työneuvoston puheenjohtaja Jukka Ahtela ja sihteeri Jaana Paanetoja.

1.2 Lausunnon sisältö tiivistettynä

Hallituksen esitysluonnosta ei ole laadittu riittävällä tietopohjalla. Luonnokseen sisältyy myös virheellisiä ja harhaanjohtavia tietoja. Työneuvoston lakkauttamisen perusteeksi on esitetty säästö-

ja tehostamistoimet sekä julkista taloutta vahvistavien kustannussäästöjen tavoittelu. Suunnitelluista muutoksista ei kuitenkaan syntyisi tällaisia säästöjä, joten kustannussäästöt eivät vaikuta aidolta lakkauttamisperusteelta. Lakkauttamisperusteeksi niin ikään esitettyjä tehostamistoimia ei luonnoksessa ole edes sivuttu.

Esitysluonnoksessa ei ole otettu huomioon, että työneuvosto on valtion keskushallinnon virasto, jota koskee oma ns. virastolaki. Valtion viranomaisen lakkauttamista ja sen vaikutuksia viranomaisen virkoihin on arvioitava niin Suomen perustuslain kuin valtion virkamieslainkin kannalta. Viimeksi mainittuja perustavanlaatuisia kysymyksiä ei luonnoksessa ole kuitenkaan käsitelty.

Työneuvoston lausunnonantotoimivallan poistaminen synnyttäisi useita epäkohtia. Lausuntomenettelyllä on ollut mahdollista saada kustannustehokkaasti, nopeasti ja matalalla kynnyksellä selvyys erilaisiin työlakien soveltamista ja tulkintaa koskeviin kysymyksiin. Toimivallan poistaminen vaikeuttaisi muun ohessa työlakien soveltamista valvovan työsuojeluviranomaisen mahdollisuuksia arvioida valvontatoimiensa suuntaamista sekä sovinnollisten ratkaisujen saavuttamista niin työmarkkinaosapuolten kuin työnantajien ja henkilöstön kesken.

Oikaisuvaatimusten käsittely työneuvostossa on puolestaan turvannut sen, että poikkeuslupia ei myönnetä aiheettomasti eikä lupahakemuksia toisaalta hylätä perusteettomasti. Lisäksi työneuvosto on kyennyt ohjaamaan oikaisuvaatimusten käsittelyn myötä poikkeuslupaviranomaisen lupaehtojen tarkoituksenmukaisuutta. Oikaisuasioiden siirtäminen pois työneuvostolta vaarantaisi yksittäisten lupaa hakevien, niin julkissektorin kuin yksityissektorinkin (useimmiten järjestäytymättömien) työnantajien sekä niiden henkilöstön oikeusturvaa. Luonnoksessa ei ole myöskään esitetty, millä tavoin oikaisuvaatimusasioiden käsittelyssä Lupa- ja valvontavirastossa voitaisiin turvata se työelämän erityisasiantuntemus, jota työneuvoston jäsenet ovat edustaneet.

Poikkeuslupahakemuksen ja oikaisuvaatimuksen käsittely samassa viranomaisessa ei turvaa riippumattomuutta täytäntöönpanovallasta, eikä sitä näin ollen voida pitää hyväksyttävänä sen paremmin Suomen perustuslain kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksenkaan näkökulmasta. Hallituksen esitysluonnoksessa ei liioin ole mainittu mitään sellaista, jonka vuoksi työneuvosto ei enää olisi tarkoituksenmukaisin ja kustannustehokkain elin oikaisuvaatimusten käsittelyyn.

Esitysluonnoksessa ei ole edes pyritty selvittämään perusteita, jotka oikeuttaisivat lakkauttamaan valtion keskushallintoon kuuluvan työneuvoston. Siinä ei myöskään ole kyetty perustelemaan ehdotettavien muutosten lainmukaisuutta, tarpeellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta eikä kustannustehokkuutta.

Hallituksen esitysluonnos ei ole objektiivinen, eikä asiassa siksi ole mahdollista edetä luonnoksen perusteella.

Lisäksi työneuvoston puheenjohtaja Jukka Ahtela ja sihteeri Jaana Paanetoja lausuvat hallituksen esitysluonnoksesta seuraavan.

1.3 Kuvaus työneuvoston toiminnasta

1.3.1 Säädöspohja, jäsenet ja virkamiehet

Työneuvosto on vuonna 1946 lailla perustettu, nykyisin työ- ja elinkeinoministeriön alainen riippumaton erityisviranomainen, joka antaa lausuntoja erikseen säädettyjen työlakien tulkinnasta ja soveltamisesta ja jolta voi hakea oikaisua eräisiin työsuojelun poikkeuslupapäätöksiin. Tällä hetkellä poikkeuslupia voivat myöntää Lounais-Suomen aluehallintovirasto ja Itä-Suomen aluehallintovirasto (tarkemmin sanottuna niiden työsuojelun vastuualueet).

Työneuvosto on koko toimintansa ajan täyttänyt sen perustamisvaiheessa asetettuja tavoitteita ja kyennyt ratkaisemaan nopeasti, oikein, asiantuntevasti sekä yhdenmukaisella tavalla toimivaltaansa kuuluvien työlakien soveltamista ja tulkintaa koskevat kysymykset. Perustamisestaan lähtien työneuvostolla on ollut merkittävä rooli myös erilaisissa työsuojelun lupa-asioissa. Työneuvostoprosessi on asianosaisille maksuton.

Työneuvoston toiminnasta säädetään nykyisin työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetussa laissa (400/2004, työneuvostolaki), valtioneuvoston työneuvostoa koskevassa asetuksessa (431/2004) sekä työneuvoston työjärjestyksessä (2.10.2023). Asioiden käsittelyssä noudatetaan työneuvostolain ohella hallintolakia (434/2003).

Työneuvosto toimii työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla, mutta on siitä erillinen ja riippumaton, valtion keskushallintoon kuuluva virasto. Toimintansa rahoituksen työneuvosto saa osana työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan budjettia.

Työneuvostoon kuuluu yhdeksän valtioneuvoston kolmen vuoden toimikaudeksi nimittämää sivutoimista jäsentä, joista kolme on puolueettomia. Yksi puolueettomista jäsenistä on työneuvoston puheenjohtaja. Muut jäsenet edustavat työnantaja- ja työntekijätahoja. Kaikki jäsenet toimivat virkavastuulla.

Työneuvostolain mukaan ”työneuvostolla on yksi sihteerin virka”. Kysymys on työneuvoston, ei työ- ja elinkeinoministeriön virasta. Sihteerin tulee olla laissa säädetyllä tavalla ”tuomarin virkaan

vaadittavan tutkinnon suorittanut ja työlainsäädäntöön perehtynyt”. Sihteerin viran täyttämisestä säädetään edellä mainitussa työneuvostoa koskevassa asetuksessa.

Työneuvoston sihteeri hoitaa kaikki työneuvoston kanslian tehtävät ja on valtion virkaehtosopimusasetuksessa erikseen säädetty työnantajavirkamies. Sihteeri myös valmistelee ja esittelee työneuvoston laajassa tai suppeassa kokoonpanossa käsiteltävät asiat, eikä muita asioiden esittelijöitä ole. Työneuvoston sihteerin ohella työneuvostossa työskentelee hallinnollinen avustaja työ- ja elinkeinoministeriön yhteisessä virassa (sijoituspaikkana työneuvosto). Hallinnollisen avustajan työpanos on jaettu työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston kesken. Järjestely on luonteva, koska molemmat mainitut viranomaiset toimivat samoissa tiloissa. Työneuvoston sihteeri on hallinnollisen avustajan esihenkilö. Työneuvoston puheenjohtaja on puolestaan työneuvoston sihteerin esihenkilö ja käyttää häneen kaikkea valtionhallinnossa esihenkilölle kuuluvaa valtaa.

1.3.2 Työneuvoston tehtävät

1.3.2.1 Lausuntoasiat

Työneuvostolla on kaksi lakiin perustuvaa erilaista tehtäväkokonaisuutta, joita se on hoitanut jo lähes 80 vuoden ajan. Työneuvosto voi ensinnäkin antaa lausuntoja työneuvostolaissa säädettyjen tahojen kirjallisesta pyynnöstä työaikalain, vuosilomalain, työturvallisuuslain ja nuorista työntekijöistä annetun lain soveltamisesta ja tulkinnasta; samoin kuin siitä, onko yritystä pidettävä sellaisena, johon on sovellettava yhteistoimintalakia tai ns. yritysryhmäyhteistoimintalakia. Kirjallisen lausuntopyynnön esittäjistä on säädetty työneuvostolaissa. Pynnön voi esittää mikä tahansa tuomioistuin, aluehallintovirasto (1.1.2026 lukien Lupa- ja valvontavirasto), työnantajien tai työntekijöiden keskusjärjestö, valtion työmarkkinapolitiikkaa käsittelevä ministeriö, evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitos, kunnallinen työmarkkinalaitos, Ahvenanmaan maakunnan hallitus tai Ahvenanmaan maakunnan kunnallinen sopimusvaltuuskunta. Yhteistoiminta-asiamies voi pyytää lausuntoa vain siitä, sovelletaanko yhteistoimintalakia yritykseen, yhteisöön tai sivuliikkeeseen tai yritysryhmäyhteistoimintalakia yritysryhmään. Yksittäisellä työntekijällä, työnantajalla tai liittotason yhdistyksellä ei ole oikeutta pyytää ja saada työneuvostolta lausuntoa. Työneuvoston lausunnot ovat luonteeltaan työoikeudelliseen asiantuntemukseen sekä työolojen, työsuojelun ja työmarkkinakäytännön tuntemukseen perustuvia, kolmikantaisesti päätettyjä asiantuntijakannanottoja, joilla ei ole oikeudellista sitovuutta. Lausunnot ovat olleet pääosin yksimielisiä.

1.3.2.2 Oikaisuvaatimusasiat

Työneuvoston toisena tehtävänä on toimia muutoksenhakuviranomaisena. Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue voi myöntää työnantajalle hakemuksesta poikkeuksia,

jotka perustuvat työaikalain 39 §:n 1 momenttiin. Itä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue voi puolestaan myöntää poikkeuksia, jota perustuvat nuorista työntekijöistä annetun lain 15 §:ään. Aluehallintoviraston poikkeuslupa-asiassa antamaan päätökseen voi vaatia kirjallisesti oikaisua työneuvostolta. Poikkeusluvan hakijan (= työnantajan) on tehtävä oikaisuvaatimus 30 päivän kuluessa siitä, kun hän on saanut päätöksestä tiedon, ja muun oikaisuvaatimuksen tekijän siitä, kun päätös tai sen jäljennös on pantu nähtäville työpaikalle. Oikaisuvaatimus on toimitettava työneuvostolle. Työneuvosto tekee oikaisuvaatimuksen johdosta sitovan hallintopäätöksen, johon voi hakea muutosta kirjallisella valituksella työtuomioistuimelta. Valitus on toimitettava työneuvostolle, joka lähettää valitusasiakirjat ja valituksesta antamansa lausunnon työtuomioistuimelle. Oikaisuvaatimusasiat käsitellään työneuvostossa kiireellisinä ja lausuntoasioiden käsittelyä suppeammassa kokoonpanossa, jossa on puheenjohtaja tai hänen sijaisensa, tuomarin virkaan vaadittavan tutkinnon suorittanut jäsen tai hänen varajäsenensä, erityisesti työsuojelukysymyksiin perehtynyt jäsen tai hänen varajäsenensä sekä yksi työnantaja- ja yksi työntekijätahoja edustava jäsen tai heidän varajäsenensä. Oikaisuvaatimusmenettelystä on säädetty 1.6.2004 lukien työneuvostolaissa. Kysymys on erityislaista, joka syrjäyttää hallintolain 7 a lukuun sisältyvät, yleiset oikaisuvaatimusmenettelyä koskevat säännökset.

Työneuvoston toimivaltaan kuuluu myös tehdä tarpeellisiksi katsomiaan esityksiä toimialaansa kuuluvan työlainsäädännön kehittämiseksi. Näitä esityksiä, jotka ovat liittyneet aina käsitellyn lausuntoasian yhteydessä havaittuun epäkohtaan, on tehty vuosien varrella muutamia. Esityksissä on vain kiinnitetty asianomaisen ministeriön huomioita havaittuun epäkohtaan, eikä niissä ole ryhdytty ehdottamaan, miten epäkohta voitaisiin korjata tai poistaa.

1.4 Työneuvoston lakkauttamista koskevan asian valmistelusta

Työneuvoston edustajien tiedottaminen

Työneuvoston sihteeri sai tietää työneuvoston lakkauttamista koskevasta hankkeesta ensimmäisen kerran 30.5.2025, jolloin hänelle kerrottiin lakkauttamishankkeen käynnistämisestä sekä siitä, että valmistelua varten asetettavan työryhmän jäsenten nimeämispyynnöt lähetetään 2.6.2025. Sama asia ilmoitettiin työneuvoston puheenjohtajalle 2.6.2025. Keskusteluissa ei tuotu esille, että kysymys olisi valmistelusta, jonka aikana selvitetään eri vaihtoehtoja tai tarvetta tehostaa työneuvoston toimintaa. Ainoana tavoitteena ja vaihtoehtona kerrottiin olevan työneuvoston lakkauttaminen.

Nimeämispyyntö ja asettamispäätös

Myös edellä tarkoitetun työryhmän jäsenten nimeämispyyntö (2.6.2025 VN/17186/2025 VN/17186/2025-TEM-1) kerrotaan, että työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistämässä valmistelun ”työneuvoston lakkauttamisesta”. Edelleen pyynnössä tuodaan esille valmistelun kiireellisyys ja ilmoitetaan sen johdosta valmiiksi ensimmäisen ja toisen kokouksen ajankohdat (11.6.2025 ja 13.6.2025). Työryhmä asetettiin 11.6.2025.

Asettamispäätöksen mukaan aloitteentekijänä työneuvoston lakkauttamishankkeessa on ollut työ- ja elinkeinoministeriö. Työryhmää ei asetettu selvittämään erilaisia työneuvostoa koskevia säästö- ja tehostamistoimia, vaan ainoaksi tavoitteeksi työlle määriteltiin työneuvoston lakkauttaminen. Jo asettamispäätöksessä kerrottiin niin ikään tarkoituksesta saada lait voimaan 1.1.2026.

Kysymyksiin ei ole vastattu

Olemme (työneuvoston puheenjohtaja Jukka Ahtela ja sihteeri Jaana Paanetoja) kahteen otteeseen kesän 2025 aikana lähettäneet kysymyksiä työneuvoston lakkauttamista koskevasta hankkeesta ja sen perusteista työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehille, mukaan lukien lainsäädäntöjohtaja, kansliapäällikkö ja työministerin erityisavustaja. Vastauksia emme ole kuitenkaan vielä saaneet tätä lausuntoa kirjoittaessamme. Esitämme siksi lausunnon niillä tiedoilla, jotka meillä itsellämme asiasta on ja mitä on luettavissa edellä viitatuista nimeämispyyntöistä ja asettamispäätöksestä sekä lausunnon kohteena olevasta hallituksen esitysluonnoksesta.

Työneuvosto ei ole ollut mukana valmistelussa

Valmistelua varten asetettuun työryhmään ei pyydetty nimeämään edustajaa työneuvostosta, eikä työneuvosto näin ollen ole ollut siinä edustettuna. Työneuvoston osallistumista valmisteluun ei ole järjestetty myöskään muulla tavoin. Työneuvoston puheenjohtaja ja sihteeri olivat kuitenkin oman aloitteensa perusteella valmistelua varten asetetun työryhmän kuultavina 17.6.2025. Tuossa kuulemisessa esille tuotuja tosiseikkoja ei ole kuitenkaan muutamaa mainintaa lukuun ottamatta otettu huomioon esitysluonnoksessa. Esitysluonnoksen tiedot työneuvostosta ja sen toiminnasta on hankittu muualta kuin työneuvostolta itseltään.

Esivalmisteluvaihe puuttuu

Säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan lainvalmisteluprosessi aloitetaan esivalmistelulla sen jälkeen, kun ministeriölle on tullut lainvalmistelua koskeva aloite. Ennen alustavaa kartoitusta tulee määritellä hankkeen tavoite tai se ongelma, joka lainsäädäntöteitse pyritään ratkaisemaan. Kartoituksen aikana on selvitettävä, mitä asiasta tiedetään, miten sitä on aikaisemmin käsitelty ja mitä ehdotuksia tai linjauksia on mahdollisesti tehty aiemmin. Esivalmistelussa tulisi koota tietoa ja näkemyksiä käsittelyssä olevan asian tavoitteista. Lisäksi tulee arvioida, onko lainvalmistelun käynnistäminen ylipäänsä tarpeen.

Työneuvoston lakkauttamista koskevassa hankkeessa on sivuutettu edellä tarkoitettu esivalmisteluvaihe kokonaan ja siirrytty suoraan perusvalmisteluun. Prosessi ei vastaa asianmukaiselle säädösvalmistelulle asetettuja perusvaatimuksia.

Tietopohja puutteellinen

Hallituksen esityksestä ja sen pohjana olevasta luonnoksesta on käytävä ilmi, että se on laadittu hyvää tietopohjaa käyttäen. Nyt lausuttavana olevan luonnoksen tietopohja on puutteellinen, osittain virheellinen ja tarkoitushakuinen. Luonnos ei näin ollen vastaa hallituksen esitysten laatimisohjeissa eikä lainkirjoittajan oppaassa asetettuja vaatimuksia.

1.5 Hallituksen esitysluonnoksen sisältö

1.5.1 Työneuvoston toiminnan nykytilan kuvaus on vaillinainen

Hallituksen esityksen tarkoituksena on toimia valmistelun ja päätöksenteon perustana eduskunnassa, mikä edellyttää sitä, että tosiseikat esitetään asiallisesti ja objektiivisesti sekä riittävän laajasti. Käsillä olevassa hallituksen esitysluonnoksessa muun ohessa työneuvoston nykyinen toiminta on kuvattu puutteellisesti. Nykyisen toiminnan ohella olisi tullut selvittää työneuvoston toimivallassa ja asioiden käsittelyssä tapahtuneita muutoksia perusteineen, samoin kuin sekä lausuntoasioiden että oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn etenemisprosessi työneuvostossa. Oikaisuvaatimus- ja lausuntoasian käsittelyssä on useita eri vaiheita. Päätökset ja lausunnot laaditaan kussakin tapauksessa yksilöllisesti, eikä käytössä ole mitään malli- tai lomakepohjia.

Nykytilaa koskevassa osuudessa ei tuoda esille myöskään työneuvoston lausuntoasioiden sisältöä, niiden käsittelyn vaatimaa asiantuntemusta, käsittelytapaa eikä lausuntojen laajuutta. Myöskään lausuntopyyntöjen taustaa ja niillä tavoiteltua hyötyä ei ole edes pyritty kuvaamaan. Sen sijaan luonnoksessa lähdetään kategorisesti siitä, että lausuntoja ei enää tarvita, ja että tarvittaessa asioista riidellään yleisissä tuomioistuimissa. Työneuvoston lausuntoasioita tarkasteltaessa on kyettävä jakamaan ne eri ryhmiin sen mukaan, minkä tyyppisestä asiasta kulloinkin on kysymys. Tämän jälkeen voidaan havaita, että joukossa on muun muassa sellaisia asioita, joista ei voida nostaa kannetta käräjäoikeudessa: ei ole varsinaista riitaa, sen osapuolia eikä tuomioistuimessa edellytettävää oikeussuojan tarvetta. Mikäli työneuvoston lausunnonantotoimivalta poistuisi, heikennettäisiin merkittävästi oikeussuojaa erityisesti viimeksi mainitun kaltaisissa tapauksissa. Niissä ei olisi käytettävissä mitään vaihtoehtoja käsittelyfoorumia.

Aluehallintovirastot ovat pyytäneet työneuvostolta lausuntoja laajoissa asiakokonaisuuksissa, joissa riittävää vastausta valvonnan tueksi ei ole saatu lakeja koskevasta valmisteluaineistosta. Muun muassa 1.1.2020 voimaan tullut työaikalaki on sen perustelujen niukkuudesta johtuen synnyttänyt jo tähän mennessä laajoja ja monitahoisia työneuvoston asiantuntemusta vaatineita kysymyksiä. On huomattava, että yksi aluehallintoviraston pyytämä lausunto voi vaikuttaa laajalti koko Suomen alueella tapahtuvaan työsuojelun valvontaan. Kysymys ei siis ole aina yksittäistapauksesta.

Lausuntopyynnöissä on esitetty viime vuosina myös useita kysymyksiä sen sijaan, että ne olisi pilkottu useampaan lausuntopyyntöön. Esimerkiksi lausuntoasiassa TN 1492-22 (ään.) esitettiin

kuusi eri kysymystä, joista jokainen olisi voinut laatia erillisen lausuntopyynnön. Tämä tosiseikka tulee ottaa huomioon erityisesti, mikäli lainvalmistelussa tavoitellaan vain lausuntoasioiden määriin perustuvia lopputulemia.

Myös erilaiset lausunnon pyytämisen tavoitteet ja annettujen lausuntojen vaikutukset ovat merkittäviä tosiseikkoja, jotka tulee tuoda esille ja arvioida niiden merkitystä hallituksen esityksen luonnoksessa. Jos tavoitteena on työneuvoston lausunnonantotoimivallan lakkauttaminen, on kyettävä perustelemaan, miksi Suomessa ei enää tarvittaisi työneuvoston kaltaisen viranomaisen antamaa ohjausta. Samantyyppistä ei-sitovaa ohjaustahan antavat tällä hetkellä myös muun muassa kuluttajariitalautakunta, tasa-arvovaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. Esitysluonnoksesta ei selviä, miksi työneuvosto ei enää voisi kuulua edellä tarkoitettujen viranomaisten joukkoon.

Oikaisuvaatimus- ja lausuntoasioiden määriä tarkasteltaessa oli tullut tuoda esille tieto siitä, mikä määriin kulloinkin on vaikuttanut ja vaikuttaa. Pelkkä lukumäärätieto ei kerro viranomaisen toiminnan sisällöstä, laadusta tai sen tarpeesta yhteiskunnassa.

Lausunnonantotoimivallan poistaminen synnyttäisi useita epäkohtia niin työnantajien kuin työntekijöidenkin näkökulmasta tarkasteltuna. Esimerkiksi, jos työsuojeluviranomaisella ei olisi mahdollisuutta saada työneuvostolta asiantuntija-apua lausuntojen muodossa vaikkapa työaikalain enimmäistyöaikaa koskevan 18 §:n tulkinnasta, saattaisi se joutua käynnistämään rikosprosessin yksittäistä työnantajaa kohtaan epäilyistä säännöksen rikkomisesta ja pyrkiä saamaan osana rikosprosessia selvyyttä työaikalain 18 §:n tulkintaan. Tämän tyyppinen lausunnonantotoimivallan poistamisen seuraus ei liene tarkoituksenmukainen ainakaan työnantajien näkökulmasta. Muutos johtaisi myös poliisin ja syyttäjälaitoksen työmäärän lisääntymiseen.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetty nykytilan kuvaus on puutteellinen myös siksi, että siinä ei kuvata oikaisuvaatimusasioita oikeastaan lainkaan. Luonnoksesta ei käy ilmi, millaisissa asioissa poikkeuslupaa tulee ylipäänsä hakea. Edelleen selvittämättä on jäänyt, millaisissa tilanteissa useimmiten syntyy tarve oikaisuvaatimuksen tekemiselle, ja kuinka kiireellisistä asioista niissä on kysymys eri työpaikoilla. Nämä perustiedot ovat merkittäviä, jotta voitaisiin ylipäänsä arvioida mahdollisuutta siirtää oikaisuvaatimusasioiden käsittely pois työneuvostolta ja suunnitella muutoksia muutoksenhakuprosessiin. Poikkeuslupaa voi hakea vain työnantaja ja näin ollen myös oikaisua aluehallintovirastossa tehtyyn päätökseen hakee pääsääntöisesti työnantaja. Oikaisuvaatimusasioiden merkitys yksittäiselle työnantajalle olisi luonnoksessa tuotava selkeästi esille. Samoin olisi selostettava, mikä merkitys poikkeusluvalla ja työneuvoston oikaisuvaatimuspäätöksillä on asianomaisen työpaikan henkilöstölle.

Vaikka oikaisuvaatimusasiassa on kysymys yksittäistapauksesta, on päätöksillä ollut kuitenkin merkitystä yksittäistapausta laajemmalle. Näin on ollut erityisesti tilanteissa, joissa työneuvosto on hyväksynyt oikaisuvaatimuksen ja palauttanut asian aluehallintovirastoon uudelleen käsittelyyn. Työneuvoston päätöksillä on myös pyritty parantamaan lupaviranomaisen päätösten laatua ja

lupaehtojen ymmärrettävyyttä. Nämä perusasiat olisi tullut tuoda luonnoksessa esille. Myös oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn vaatima asiantuntemus ja työneuvostossa pitkälle viety asianosaisten palveluperiaate olisi tullut kertoa, ja arvioida näiden vaatimusten täyttymistä, mikäli työneuvoston sijasta joku muu viranomainen käsittelee jatkossa oikaisuvaatimukset.

Työneuvoston kokoonpano sekä lausuntoasioita että oikaisuvaatimusasioita käsiteltäessä on kolmikantainen. Kokoonpano on turvannut asioiden laaja-alaisen ja monipuolisen käsittelyn käytännön työelämän tuntemusta unohtamatta, mikä omalta osaltaan varmistaa oikeusturvan toteutumista. Mikäli oikaisuvaatimusasiat käsiteltäisiin jatkossa muunlaisessa kokoonpanossa vaarantuisi oikaisuvaatimusasian asianosaisten oikeusturva.

Erityisen tärkeää olisi ollut selvittää, miten työneuvosto on kyennyt täyttämään sille asetettuja lakisääteisiä tehtäviä. Riittävän ja oikean tietopohjan puuttuminen on johtanut siihen, että luonnoksessa on esitetty paikkansa pitämättömiä päätelmiä.

Hallituksen esitysluonnos ei riitä sisällöllisesti täyttämään hallitusten esitykselle asetettuja vähimmäisvaatimuksia.

Luonnoksen epäkohdat perustunevat pääosin siihen, että työneuvoston toimintaa ei tunneta tai siitä on valmistelussa syntynyt väärä kuva. Toinen selittävä tekijä voi olla se, että esitysluonnosta laadittaessa on tavoiteltu toimeksiannon mukaisesti vain ja ainoastaan työneuvoston lakkauttamista. Kun luonnos on jouduttu laatimaan yksi ja ainoa 'lopputulos edellä', on selvää, että objektiivisia ja asiallisia perusteluja ei ole päässyt syntyään.

1.5.2 Säästötoimet perusteena: lopputuloksena kustannusten lisääntyminen

Työneuvoston lakkautushankkeen on kerrottu perustuvan säästötoimiin, mutta säästöjen syntymistäkään ei luonnoksessa käsitellä asianmukaisesti, avoimesti tai oikein. Eri laeista seuraa pakottavasti sellaisia vaatimuksia, jotka estävät luonnoksessa esitettyjen säästöjen syntymisen. Suunnitellut toimet näyttävät johtavan ennemminkin kustannusten kasvamiseen nykyisestä. Lakkauttamishankkeen perusteeksi mainitut tehostamistoimet ovat luonnoksessa jääneet kokonaan käsittelemättä, mikä sekin osoittaa luonnoksen yksipuolisuutta ja tarkoitushakuisuutta.

Vaikka työneuvoston lakkauttamisen on kerrottu perustuvan kustannussäästöihin, on luonnoksessa pyritty kuitenkin jostain syystä, joskin hajanaisesti ja osittain sattumanvaraisesti, esittämään muutamia sellaisia seikkoja, jotka voisivat puoltaa lakkauttamista. Niiden esittäminen synnyttää vaikutelman siitä, että säästötavoitetta on käytetty vain keinotekoisena perusteluna tai eräänlaisena kuorena jollekin esille tuomattomalle lakkautusperusteelle. Näin ollen on pyritty löytämään joitain 'oikeita' perusteita lakkauttamiselle. Esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita muun ohessa vertailu Ruotsiin. Kun Ruotsissakaan ei ole enää työneuvostoa, ei Suomessakaan sellaista luonnoksen

mukaan tarvita. Tässä yhteydessä on kuitenkin unohtunut kertoa se, että Ruotsin työneuvoston tehtävät siirtyivät jo vuonna 1949 työsuojeluhallitukselle. Ruotsin vuoden 1970 työaikalain voimaantultua ei pidetty enää mahdollisena, että työsuojeluhallitus hallintoviranomaisena olisi antanut lakien soveltamisaloista tuomioistuimia sitovia päätöksiä. Ruotsin työneuvosto lakkasi olemasta jo vuonna 1949, ja Suomen työneuvoston toimivalta antaa edellä mainitun kaltaisia sitovia päätöksiä soveltamisalakysymyksissä poistettiin vuonna 1996 Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimusten johdosta. Työneuvoston toimintaa ei siis ole voitu vuosiin rinnastaa mihinkään Ruotsin vastaavaan elimeen. Näin ollen hallituksen esityksen luonnoksessa oleva vertaus Ruotsin työneuvostoon ei ole asianmukainen. Toisena esimerkkinä sattumanvaraisesta lakkauttamista puoltavasta perusteesta on esitetty lausunto- ja oikaisuasioiden määrät. Määriä pidetään luonnoksessa kategorisesti 'vähäisinä'. Tosiasiassa työneuvosto on ollut usean viime vuoden ajan täystyöllistetty, ja asioita on koko ajan vireillä ja käsittelyssä. Erityisesti oikaisuasioiden määrä on muutamina lähivuosina ollut harvinaisen korkea. Samaan aikaan käsittelyssä on ollut useita laajoja lausuntoasioita. Kolmas esimerkki on luonnoksessa oleva, jäljempänä selvitettävä toteamus siitä, että Suomessa ei olisi viranomaisia, jotka antavat muun muassa muille viranomaisille lausuntoja.

1.5.3 Muita huomioita työneuvoston käytännön toiminnasta

Luonnoksessa ei ole edes pyritty kuvaamaan työneuvoston toimivallan piiriin kuuluvien asioiden sisältöä tai niiden ratkaisemisen vaatimaa osaamista. Asioiden hoitaminen ei vaadi ainoastaan työlakien ja työoikeudellisen sääntelyjärjestelmän osaamista, vaan niiden ohella on hallittava hallintolain ja kussakin lausunto- ja oikaisuvaatimusasiassa kysymyksessä olevaa työtä koskevan lainsäädännön sisältö (esim. kaivoslain säännökset, rakennustyötä ja ilmailualaa koskeva normisto sekä sosiaalihuoltolain vaatimukset). Oikeudellisen aineksen ohella on hankittava tietoa kussakin asiassa kysymyksessä olevan työn suorittamisen tavasta ja olosuhteista, kuten kalanviljelystä saaristossa, alustatyöstä, uimahallien puhtaanapitotyöstä, betonielementtien valmistuksesta, perhekotityön arjesta sekä oikeus- ja asioimistulkkauksen järjestelyistä.

Lausuntoasiat ovat vuosien varrella myös vaikeutuneet, mikä näkyy useasta erilaisesta käsittelyvaiheesta ja perustelujen laajuudesta (ks. HE 210/1978 vp, s. 4 asioiden laadun muuttumista entistä vaikeimmiksi oli havaittavissa jo 1970-luvun lopulla). Myös oikaisuvaatimusasiat ovat muuttuneet aiempaa monimutkaisimmiksi. Lausunto- ja oikaisuasioiden kokonaisuus ei kuitenkaan käy luonnoksesta ilmi.

Lisäksi on huomattava, että suurimmalle osalle lausuntoasioita ei ole mitään vaihtoehtoisia käsittelyfoorumia. Kysymys voi olla hyvin laajoistakin oikeudellisista epävarmuuksista mm. valvontakäytännössä, mutta myös kysymyksistä, jotka johtuvat epäselvästä lainsäädännöstä. Työneuvoston lausuntoja on pyydetty muun ohessa havaittaessa tuoreen lainsäädännön aukkoja tai puutteita. Esimerkiksi työneuvoston lausuntoasian TN 1479-20 yhteydessä havaittiin virhe tuoreessa työaikalaisissa, mikä johti sittemmin lainsäädännön muuttamiseen. Työneuvoston lausunnoilla on siis ollut merkittävä asema myös lainsäätäjän virheiden korjaamisessa.

Luonnoksessa on esitetty muun ohessa ikään kuin työneuvoston lakkauttamista puoltava asiana se, että tuomioistuimet eivät ole liiemmin pyytäneet työneuvostolta lausuntoja, ja että yhteistoiminta-asiamieskin on pyytänyt vain muutamia lausuntoja. Oikeudenkäymiskaaren muutokset jo 1990-luvulla johtivat siihen, että tuomioistuinten esittämien lausuntopyyntöjen määrä laski. Kun työneuvoston lausuntoja tulee pyytää ennen pääkäsitteilyä valmisteluvaiheessa eikä näyttöä ole tuossa vaiheessa vielä esitetty, on luonnollista, että lausuntopyynnön esittäminen työneuvostolle ei yleensä ole tarkoituksenmukaista osana käräjäoikeusprosessia. Kun työneuvoston käytössä ei ole kaikkia relevantteja tosiseikkoja, olisi lausunnossa kysymys lähinnä vain säännösten sisällön selittämisestä, ja lausunnon pyytäminen voisi lähinnä vain hidastaa tuomioistuinprosessia. Toisaalta on hyvä huomata, että työneuvostolla oli 22.11.1996 saakka toimivalta antaa lausuntojen ohella sitovia päätöksiä toimivaltaansa kuuluvien lakien soveltamisalasta ja eräiden muiden yksittäisen säännösten soveltamisesta. Työneuvostolla oli näissä päätösasioissa tuomioistuimen tapaan myös ratkaisupakko (ks. mm. KKO 1966 II 89 ja Työneuvostotyöryhmän muistio. Työhallinnon julkaisuja 35/1993).

Toisin kuin luonnoksessa on esitetty, on yhteistoiminta-asiamies pyytänyt työneuvostolta useita lausuntoja, joilla on myös ollut laaja merkitys valvontakäytännössä. Niihin viitataan myös yhteistoiminta-asiamiehen julkaisemassa yhteistoimintaoppaassa (www.yt-asiamies.fi). Osa yhteistoiminta-asiamiehen pyytämistä lausunnoista on johtanut myös tarpeeseen arvioida lainsäädännön muutoksia (ks. TEM raportteja 26/2014: Yhteistoimintalain toimivuus ja muutostarpeet työneuvoston lausunnon ja yhteistoiminta-asiamiehen aloitteen näkökulmasta).

Hallituksen esitysluonnoksessa tuodaan työneuvoston lakkauttamista puoltavana seikkana lisäksi esiin se, että työneuvoston oikaisuvaatimusasioissa tekemistä päätöksistä on vain harvoin valitettu työtuomioistuimeen. Kun valitustarve syntyy harvoin, osoittaa se pikemminkin työneuvoston kykyä ratkaista oikaisuvaatimusasiat laadukkaasti ja oikeaksi koetulla tavalla. Tällaisen havainnon pitäisi ennemminkin puoltaa oikaisuvaatimusasioiden käsittelyä työneuvostossa myös jatkossa.

Työneuvoston lakkauttamista puoltava seikkana esitysluonnoksen mukaan vaikuttaisi olevan myös se, että korkein oikeus on vain harvoin viitannut työneuvoston lausuntoihin omissa ratkaisuisaan. Tämän tyyppiset huomiot ovat jokseenkin epärelevantteja, kun korkein oikeus on vasta viime vuosina ryhtynyt ylipäänsä viittaamaan – joskin satunnaisesti – perusteluissaan muiden lainsoveltajien kannanottoihin.

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 8 todetaan, että kun työneuvoston lausuntojen antamiseen liittyvät tehtävät eivät vaikuta sopivan luontevasti minkään nykyisen viranomaisen tehtäväkenttään, on lausunnonantotoimivalta syytä poistaa työneuvostolta. Samassa yhteydessä todetaan, että ei ole ”erityistä tarvetta sille, että jonkin toisen hallintoviranomaisen lakisääteisenä tehtävänä olisi antaa muille viranomaisille lausuntoja työlainsäädännön tulkinnasta ja soveltamisesta. Lähtökohtaisesti viranomaiset tekevät itse tulkintaratkaisunsa.” Viitatusuuden on luultavimmin tarkoitus koskea tavalla tai toisella työneuvoston lausunnonantotoimivaltaa. Työneuvoston lausunnoissa ei kuitenkaan ole kysymys ainoastaan toiselle viranomaiselle annetuista lausunnoista, vaan lausunnonpyytäjien joukko on laaja. Lisäksi on hyvä huomata, että Suomessa on useitakin

hallintolakia soveltavia viranomaisia, jotka nimenomaisesti antavan lausuntoja myös toiselle viranomaiselle lain soveltamisesta ja tulkinnasta. Epäselväksi jää, miksi valmistelussa on sivuutettu nämä erilaiset lausuntoja ja suosituksia antavat viranomaiset, ja esitetty paikkansa pitämätön päätelmä siitä, että niitä ei Suomessa olisi. Mitään perusteita ei ole kyetty esittämään sille, miksi työneuvostolla ei voisi enää olla oikeutta antaa lausuntoja. Lainattu osuus hallituksen esitysluonnoksessa osoittaa omalta osaltaan vaikeuksia löytää edes jotain näennäistä perustetta lakkauttamiselle, ja vahvistaa jo edelle tuotua näkemystä siitä, että valmistelu ei ole ollut objektiivista.

1.6 Lakkauttamisen perusteista

Hallitusohjelman kirjaus puuttuu

Luonnoksessa esitetyn kerrotaan perustuvan valtionhallintoon kohdistuviin säästö- ja tehostamistoimiin ja että työneuvoston lakkauttamisella tavoitellaan julkista taloutta vahvistavia kustannussäästöjä. Työneuvoston lakkauttamista tai sen toiminnan tehostamista koskevaa kirjausta – eikä mitään siihen edes läheisesti viittaavaa – ole pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa (Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58). Työneuvoston lakkauttaminen ei siis perustu hallitusohjelman kirjaukseen. Hallituksen esitysluonnoksen kohdan 1.1. mukaan kysymys on yksinomaan työ- ja elinkeinoministeriön päättämästä hankkeesta.

Kustannussäästö ei käy perusteeksi

Työneuvoston lakkauttamista on siis perusteltu vain kustannussäästöillä. Valtion talous- ja menoarvioissa on vuosittain varattava automaattisesti riittävä määräraha työneuvoston lakisääteisten tehtävien hoitamisen turvaamiseksi, eikä tarpeellisen viranomaisen lakisääteisen perustoiminnan rahoitus ole oikeutettu säästökohde. Viime vuosina määrärahat ovat kanavoituneet työneuvostolle osana työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan budjettia. Aiemmin työneuvostolla oli kokonaan ministeriöstä erillinen eduskunnan hyväksymä vuosittainen budjetti ja siihen perustuvat määrärahat.

Valtio ei voi säästää lakkauttamalla viranomaisia vain kustannussäästöjä tavoitellakseen. Jos näin olisi, voisi mikä tahansa viranomainen päätyä yhtäkkiä lakkautettavaksi sen toiminnan tarpeellisuudesta riippumatta. Jotta viranomainen voitaisiin lakkauttaa, tulee sen perustua objektiiviseen selvitykseen sen tehtävän häviämisestä ja näin viranomaisen toiminnan tarpeettomuudesta. Jos valtionhallinnossa syntyisi tarve harkita jonkun viranomaisen, kuten työneuvoston, toiminnan tehostamista tai uudelleenjärjestelyjä, tulisi tietenkin sellaiseen toimeen ryhtyä, ja suorittaa ao. viranomaisen toimintaa koskeva objektiivinen tarkastelu. Selvittelyn myötä voidaan päätyä erilaisiin vaihtoehtoihin, jotka mahdollisesti johtavat kustannussäästöihin tai vaihtoehtoisesti kustannusten kasvamiseen. Kustannussäästön tavoittelu sellaisenaan ei voi johtaa edellä kuvatun prosessin sivuuttamiseen, koska tällöin mikä tahansa valtion viranomainen voitaisiin lakkauttaa ilman asiallisia ja objektiivisia perusteita.

Työneuvoston päätösvalta virastona

Kuten edellä käsi ilmi, emme ole pyynnöistämme huolimatta saaneet työ- ja elinkeinoministeriöltä vastausta siihen, mihin sen toimivalta päättää lakkauttaa työneuvosto voisi perustua. Näkemyksemme mukaan päätös lakkauttamisesta on tehty, koska työryhmän asettamispäätöksessä mainitaan valmistelun ainoana vaihtoehtona olevan työneuvoston lakkauttaminen, ja siinä on myös asetettu tarkka päivämäärä lain voimaantulolle. Valtion virkamieslain mukaan työneuvosto on se virasto, joka päättää sen omien virkojen mahdollisesta lakkauttamisesta. Tätä toimivaltaa ei voida syrjäyttää pyrkimällä lakkauttamaan koko työneuvosto viranomaisena. Näin ollen työneuvoston olisi tullut olla sen lakkauttamista koskevassa hankkeessa mukana osapuolena jo heti siinä vaiheessa, kun hanketta on ryhdytty työ- ja elinkeinoministeriössä tavalla tai toisella edistämään. Kuten edellä jo todettiin, on koko hanke kaikkine tähänastisine vaiheineen toteutettu ilman työneuvoston edustusta.

Sui generis -luonteesta

Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 6) työneuvostoa kuvataan sui generis -tyyppiseksi toimielimeksi, joka ei ole tavanomainen hallintoviranomainen eikä tuomioistuin. Kuvaus ei tällä hetkellä pidä paikkaansa. Työneuvosto on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimiva riippumaton erityisviranomainen ja se hoitaa kahta erilaista lakisääteistä tehtävää. Sen juridisesta asemasta ei ole epäselvyyttä eikä työneuvoston asemaan ole liittynyt mitään sui generis -elementtiä 23.11.1996 jälkeen.

Sen sijaan luonnoksessa olisi ollut tärkeää tuoda esille, että työneuvoston asema poikkeaa työ- ja elinkeinoministeriön konsernin virastojen asemasta. Työneuvosto ei ole niiden tavoin mukana työ- ja elinkeinoministeriön julkistetussa organisaatiokaaviossa (jossa on mm. yhteistoiminta-asiamiehen toimisto ja valtakunnansovittelijan toimisto).

Työneuvosto kuuluu valtion hallinnon organisaatiossa keskushallinnon tasolle (esim. Mäenpää, Hallinto-oikeus 2003, s. 76–79), ja sen toimivalta kattaa koko Suomen. Työneuvosto ei kuulu valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) mukaan ministeriön organisaatioon, eikä valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestys (48/2025, työ- ja elinkeinoministeriön asetus työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestyksestä) ei koske työneuvostoa, joten työjärjestyksellä ei voida määrätä työneuvoston toiminnasta. Näin ollen työ- ja elinkeinoministeriössä ei ole työneuvoston virkamiesten esihenkilöitä tai muita henkilöitä, jotka käyttäisivät heihin määräys- tai muuta valtaa.

Työneuvosto on valtion virkamieslain 1 §:ssä tarkoitettu (oma) ja itsenäinen virasto. Näin ollen se käyttää ao. laissa ja valtion virkamiesasetuksessa säädettyä virastona virastolle kuuluvaa päätösvaltaa.

Toimivallan perusta ei käy ilmi

Hallituksen esitysluonnoksessa olisi tullut tuoda esille ensinnäkin, mihin työ- ja elinkeinoministeriön toimivalta päättää valtion keskushallintoon kuuluvan erityisviranomaisen: työneuvoston lakkauttamisesta ja sen myötä sen virkoihin mahdollisesti kohdistuvista vaikutuksista voisi ylipäänsä perustua, ja millä perusteella työ- ja elinkeinoministeriö on voinut olla toimivaltainen käynnistämään työneuvoston lakkauttamista koskevan hankkeen. Edellä esitetty normisto huomioon ottaen perusteeksi ei riitä se, että työ- ja elinkeinoministeriö vastaa työlainsäädännön valmistelusta, ja että laki hyväksytään mahdollisesti aikanaan vasta eduskunnassa. Jo hankkeen käynnistäminen on edellyttänyt päätöksentekoa, ja juuri sen päätöksenteon oikeudellinen perusta on hallituksen esitysluonnoksessa vastausta vailla.

Mikäli työneuvoston lakkauttamiselle olisi valtiosääntö- ja hallinto-oikeudellisesti sekä virkamiesoikeudellisesti hyväksyttävät perusteet, olisi ne tulleet tietenkin kirjata esitysluonnokseen. Julkisen hallintotehtävän lakkauttaminen ei voi perustua vain hypoteettisia kustannussäästöjä koskeviin laskelmiin.

Työneuvosto täyttää yhä tarpeellista julkista hallintotehtävää

Työneuvosto on perustettu julkista hallintotehtävää varten tarpeeseen. Tiedossa ei ole yhtään perustetta, joka voisi täyttää työneuvoston lakkauttamiselle asetettavat edellytykset. Mitään selvitystä tai arviota työneuvoston toiminnan tehokkuudesta, tarkoituksenmukaisuudesta tai muusta vastaavasta ei ole tehty työneuvoston lähes 80-vuotisen toiminta-ajan aikana. Työneuvosto on tehokas, asiantunteva, ketterä, nopea ja äärimmäisen vähillä kustannuksilla toimiva valtion viranomaisen, jonka lakkauttamiselle ei ole perusteita.

Virheellinen laskelma säästöistä

Hallituksen esitysluonnoksessa on virheellinen laskelma lakkauttamisesta syntyvistä säästöistä. Luonnoksen mukaan työneuvoston lakkauttamisesta syntyisi noin 200 000 euron suuruinen säästö. Laskelma pohjautuu siihen, että kuluja ei syntyisi 1.1.2026 jälkeen työneuvoston sihteerin ja hallinnollisen avustajan palkoista, työneuvoston sivutoimisten jäsenten palkkioista eikä toimintamenomäärärahoista. Laskelmassa ei ole otettu huomioon muun muassa valtion virkamieslaista johtuvia velvoitteita. Niiden ja muiden eri viranomaistoimintoja koskevien säännösten perusteella lakkauttamisesta syntyy päinvastoin kuluja. Näin ollen laskelma säästöistä on paikkansa pitämätön.

Työneuvoston kaikki kulut olivat 195 544,71 euroa vuonna 2024. Summa on noin 0,005285 prosenttia työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan budjetista. Mainitussa summassa on mukana kahden virkamiehen palkka, sivutoimisten jäsenten palkkiot, toimitilavuokra 453,44 euroa kuukaudessa sekä 10 000 euron suuruinen toimintamenomääräraha. Työneuvoston toiminnasta aiheutuvat kulut ovat äärimmäisen pienet ja marginaaliset niin työ- ja elinkeinoministeriön mutta etenkin koko valtion hallinnon alalla.

Oikaisuvaatimusasiat suunnitellaan siirrettäväksi Lupa- ja valvontavirastolle; viranomaiselle, jonka toiminta ei ole alkanut eikä sen toimialaan myöskään kuulu oikaisuvaatimusasioiden käsittely. Oikaisuvaatimusasioita ei ole tietenkään myöskään voitu aiemmin käsitellä mainitussa virastossa eikä olemassa ole mitään asiaryhmää, jossa olisi voitu hankkia oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn edellyttämä osaamista ja asiantuntemusta. On siis selvää, että vastaanottava virasto joutuu panostamaan taloudellisesti henkilökuntansa kouluttamiseen, jotta oikaisuvaatimusasiat olisi mahdollista käsitellä asianmukaisesti ja lain vaatimusten edellyttämällä tavalla. Nämä kustannukset on otettava laskelmissa huomioon.

Säästö- ja tehostamisneuvotteluita ei ole toteutettu

Valtion budjettivaltaa käyttävät tahot eivät ole käyneet työneuvoston kanssa missään vaiheessa mitään säästö- tai tehostamisneuvotteluita tai edes pyytäneet työneuvostolta näkemystä mahdollisista säästö- ja tehostamistoimista.

Työneuvosto osallistunut säästöjen toteutukseen oma-aloitteisesti

Työneuvosto osallistui kuitenkin oma-aloitteisesti valtiosektorin säästöihin muuttamalla keväällä 2025 pienempiin ja vuokraltaan aiempaa edullisempiin toimitiloihin. Lisäksi työneuvosto on jo usean vuoden ajan karsinut kaikista mahdollisista kuluistaan, ja näin ollen toimintamenomäärärahasta on jäänyt vuosittain osa käyttämättä. Jos kysymys on aidosta tavoitteesta säästää valtion menoja, tulisi tuoda esille, miksi säästöä haetaan juuri työneuvoston lakkauttamisella ja millä perusteella työneuvosto on valittu lakkautettavaksi kaikkien muiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnon alalla toimivien virastojen ja laitosten joukosta.

Perustuslakivaliokunnan edellyttämiä perusteluja ei ole

Kuten edellä kävi ilmi, ei työneuvoston lakkauttaminen perustu edes hallitusohjelman kirjaukseen. Vaikka näin olisi, ei se perustuslakivaliokunnan näkemyksen (PeVL 16/2024 vp) mukaan yksinään riitä perusteeksi lain muutoksille. Luonnoksessa olisi tullut perustella, että 1) ehdotettava laki on tarpeellinen, 2) lailla saavutetaan halutut tavoitteet ja 3) laki on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Myös eduskunnan oikeusasiamies (EOAK/2855/2025) on korostanut, että hallituksen esitysluonnoksessa on käytävä ilmi, mistä syystä ehdotettava laki on tarpeellinen, mitkä ovat sille asetetut tavoitteet ja että sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Työneuvoston lakkauttamiseen tähtäävä hallituksen esityksen luonnos ei täytä perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen edellyttämiä vaatimuksia.

Ristiriidassa pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kanssa

Työneuvoston lakkauttaminen on ristiriidassa pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjausten kanssa. Ristiriitaa on muun muassa oikeusprosessien sujuvoittamista koskevan tavoitteen kanssa. Jos

oikaisuvaatimusasiat siirrettäisiin pois työneuvostolta, vaikeutettaisiin prosesseja ja vaarannettaisiin erityisesti yksittäisten työnantajien ja työpaikan työntekijöiden oikeusturvan toteutuminen. Orpon hallituksen tavoitteena on pyrkiä joustoihin sekä pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytysten vahvistamiseen. Siirrettäessä oikaisuvaatimusasiat pois työneuvostolta, synnytetäisiin muun ohessa uutta byrokratiaa, epävarmuutta ja kustannuksia.

Tämä olisi vastoin hallitusohjelmassa esitettyä tavoitetta.

Työneuvosto on vuonna 1946 perustettu muun muassa ylläpitämään työn tuottavuutta ja luomaan sopimiskulttuuria. Se perustettiin samassa yhteydessä, jolloin luotiin ja uudistettiin suomalaisen työmarkkinajärjestelmän keskeiset pilarit: työriitojen sovittelujärjestelmä, työehtosopimuslaki ja työtuomioistuinlaki sekä useita aineellisia työlainsäädännön osia. Työneuvoston tarpeellisuus on todettu useamman lainmuutosvaiheen aikana. Lakkauttaminen voinee olla mahdollista vain tilanteissa, joissa viranomaisen laissa säädetylle julkiselle tehtävällä ei ole enää lainkaan tarvetta. Jos työneuvoston toimivaltaan kuuluvia asioita käsitellään myös jatkossa, osoittaa se jo sellaisenaan, että viranomaiselle on yhä tarve eikä sen lakkauttaminen ole lain mukaista.

1.7 Oikaisuvaatimusasiat

Puutteellinen kirjaus

Esitysluonnoksen mukaisesti työneuvoston toimivaltaan kuuluvien oikaisuvaatimusasioiden käsittely siirrettäisiin 1.1.2026 toimintansa aloittavalla Lupa- ja valvontavirastolle.

Luonnoksessa ei ole kuitenkaan kerrottu, kuka tai mikä mainitussa virastossa oikaisuasiat käsittelee lukuun ottamatta mainintaa työsuojeluosastosta. Tältä osin esitys on puutteellinen. Luonnoksessa olisi tullut kertoa tarkasti, kuka tai missä kokoonpanossa oikaisuvaatimusasiat käsiteltäisiin Lupa- ja valvontavirastossa, ja vasta tämän jälkeen olisi mahdollista arvioida luonnoksessa ehdotettua tarkemmin.

Tällä hetkellä oikaisuvaatimusasiat käsitellään työneuvostossa esittelystä. Tällaisesta järjestelystä ei ole syytä poiketa jatkossakaan. Esittelymenettelyn noudattamisesta Lupa- ja valvontavirastossa tulee myös säätää, jos työneuvostolaki kumotaan.

Asianosaisten oikeusturva edellyttää, että oikaisuvaatimuksen käsittelijät ovat riittävän asiantuntevia. Tällä hetkellä oikaisuvaatimusten käsittelijöiden on oltava työlainsäädäntöön ja työoloihin perehtyneitä henkilöitä. Nämä edellytykset tulee säilyttää myös jatkossa. Jos kokoonpano koostuu vain virkamiehistä, tulee heidän olla tuomarin virkaan vaadittavan tutkinnon suorittaneita. Tällä hetkellä oikaisuasioiden esittelijän on oltava tuomarin virkaan vaadittavan tutkinnon suorittanut ja työlainsäädäntöön perehtynyt. Mitään perustetta ei ole luopua tästä vaatimuksesta.

Suomen perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimusten täyttyminen

Nykyiset työneuvostolain oikaisuvaatimusasian käsittelyä koskevat säännökset ovat pitkän ja perusteellisen valmistelun tulosta. Voimassa olevaa lakia valmisteltaessa (Työsuoje-lun poikkeuslupa-asioiden käsittelyä ja työneuvoston asemaan selvittänyt työryhmä 2.4.2001 – 31.5.2002) selvitettiin yksityiskohtaisesti ja syvällisesti Suomen perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset ja sen jälkeen esitettiin säädettäväksi mainitun sopimuksen sekä Suomen perustuslain vaatimukset täyttävä muutoksenhakujärjestelmä työsuojelun poikkeuslupa-asioissa. Valmistelu toteutettiin työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä oikeusministeriön yhteistyönä. Nykyisessä järjestelmässä Lounais-Suomen tai Itä-Suomen aluehallintovirastossa tehtyyn lupapäätökseen haetaan muutosta oikaisuvaatimusmenettelyssä työneuvostolta, ja työneuvoston antamaan päätökseen haetaan muutosta hallintovalituksella työtuomioistuimelta. Tähän järjestelmään oli päädyttävä nimenomaan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen että Suomen perustuslain vaatimusten johdosta. Myös kolmiportainen käsittelyjärjestelmä oli ehdoton edellytys (HE 143/2003 vp). Samassa yhteydessä työneuvostolakia täydennettiin oikaisuvaatimusmenettelyä koskevilla säännöksillä, joiden myötä työneuvostolaista tuli täsmällisempi ja edistyskellisempi kuin silloinen hallintolaki. Työneuvostolaissa säädettiin kaikista niistä edellytyksistä, jotka turvasivat oikaisuvaatimuksen käsittelyn hallintoviranomaisessa asianmukaisesti sekä kansainvälisten velvoitteiden ja Suomen perustuslain vaatimusten mukaisesti.

Työneuvostolaki versus hallintolain 7 a luku

Hallintolakia täydennettiin vuonna 2010 lisäämällä siihen oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva 7 a luku. Oikaisuvaatimusjärjestelmän perusta oli 7 a luvun voimaantullessa ja on nykyäänkin yhä erityissääntelyssä, kuten työneuvostolaissa. Työneuvoston oikaisuvaatimusasioissa noudatetaan siis työneuvostolakia, hallintolain yleissäännöksiä ja sen 7 a lukua, ellei työneuvostolaki erityislakina niitä syrjäytä. Hallintolain 7 a luvun voimaantulo ei merkinnyt muutosta työneuvoston prosesseihin, jotka vastasivat hallintolain 7 a lukua, ja olivat osittain sitä edistyskellisempiä.

Hallituksen esitysluonnoksesta syntyy vaikutelma, että mainittua hallintolain 7 a lukua pidettäisiin ikään kuin perusteluna sille, että oikaisuvaatimusasiat tulisi siirtää pois työneuvostosta. Tässä kohdin on joko ymmärretty asioita väärin tai sekoitettu niitä virheellisesti. Nykyinen työneuvostolain, hallintolain yleissäännösten ja sen 7 a luvun mukainen yhdistelmä on toimiva, vakiintunut ja oikeusturvan erinomaisesti täyttävä muutoksenhakukokonaisuus. Tiedossa ei ole mitään perustetta, joka puoltaisi oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn siirtämistä pois työneuvostosta. Asiallista ja objektiivista perustetta oikaisuvaatimusasioiden siirtämiselle Lupa- ja valvontavirastoon ei ole myöskään kyetty esittämään hallituksen esitysluonnoksessa.

Oikaisuvaatimusasioissa työneuvostossa on viety mahdollisimman pitkälle hallintolaissa tarkoitettu hallinnon palveluperiaate. Työneuvosto palvelee asiakkaita niin, että mahdolliset hakemuksen puutteet pyydetään korjaamaan, jotta asia voidaan käsitellä. Puutteellinen työnantajan toimittama hakemus ei siis johda tutkimatta jättämiseen tai määräaikaisten menettämiseen. Myös mahdolliset nimenkirjoitusoikeudet tarkistetaan tarvittaessa viran puolesta. Tällainen asiakaspalvelun sisältö ja

taso on otettava huomioon, jotta ne voitaisiin turvata myös jatkossa, eikä synnytetä uutta byrokratiaa.

Tehtävien siirto viranomaiselle, jonka toiminta ei ole alkanut

Suunnitelma siirtää oikaisuvaatimusasiat Lupa- ja valvontavirastolle, jonka toiminta ei ole vielä edes alkanut, on kritiikille altis. Viranomaista ei ole tässä vaiheessa käyttämässä puhevaltaa ja ottamassa kantaa muun ohessa tehtävien siirron aidosta vaikutuksista sen toimintaan. Asioiden siirtämisestä 1.1.2026 samaan aikaan, kun virasto aloittaa toimintansa, ei voida pitää asianmukaisena.

1.8 Vaihtoehdot

Työneuvoston säilyttäminen

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole tarkasteltu vaihtoehtoja säästöille eikä mahdollisuuksia työneuvoston toiminnan tehostamiseen. Myöskään työneuvoston lakkauttamisen vaihtoehtoja ei ole käsitelty, koska luonnos perustuu vain tavoitteeseen lakkauttaa työneuvosto.

Edellä on tullut esille, että työneuvoston lakkauttamiselle ei ole perusteita. Työneuvoston lausunnonantotoimivalta tulee säilyttää, eikä oikaisuvaatimusasioiden käsittelyä voida siirtää siltä pois.

Tehostamisvaihtoehdot

Jos tarkastellaan toiminnan tehostamismahdollisuuksia, tulisi työneuvoston asemaa tarkastella erityisesti yhdessä yhteistoiminta-asiamiehen toimistoa koskevan vastaavan hankkeen kanssa useastakin eri syystä. Tärkein näistä on sen selvittäminen, voidaanko viranomaisten toimintoja yhdistää ja turvata niiden toiminta aiempaa tehokkaammin yhteisillä henkilöstöresursseilla. Kun työneuvostolla ja yhteistoiminta-asiamiehen toimistolla on jo nyt yhteiset tilat ja yhteistä jaettua henkilöstöresurssia, olisi enemmän kuin luontevaa edistää niiden toimintojen yhdistämistä.

Toiminnan kehittäminen

Työneuvoston toimintaa voidaan myös kehittää eri tavoin, mikäli siihen kolmikantaisessa valmistelussa niin päädyttäisiin. Kehittämisessä voisi olla kysymys muun muassa lausunnonpyyntöoikeuden laajentamisesta ja nykyistä useamman lain saattamisesta, vaikkapa vain rajoitetusti, lausunnonantotoimivallan piiriin. Työneuvostolla olisi mahdollisuus myös Viron tapaan toimia erityisenä suppeiden työoikeudellisten riitojen ratkaisijana. Viimeksi mainitulla muutoksella täytettäisiin erityisesti pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaista tavoitetta sujuvoittaa ja uudistaa oikeusprosesseja. Hallitusohjelman mukaisesti hallituskaudella arvioidaan mahdollisuudet siirtää soveltuvat asiakokonaisuudet käräjäoikeuksista muille viranomaisille. Käräjäoikeuksista olisi

mahdollista siirtää työneuvostolle suppeita työoikeudellisia riita-asioista, mikä työneuvoston toimivaltaa ja asemaa uudistettaisiin. Riita-asioden suppeus olisi mahdollista määritellä riidassa esitettyjen enimmäisvaatimusten mukaisesti (esimerkiksi summaltaan alle 30 000 euron suuruiset riita-asiat). Samalla voitaisiin säätää siitä, että työneuvosto ei voi tuomita oikeudenkäyntikuluja maksettaviksi, vaan niitä tulisi vaatia erikseen kanteella käräjäoikeudessa. Mikäli työneuvostolle ei haluttaisi edellä tarkoitetuissa asioissa tuomioistuimen asemaa ja mahdollisuutta antaa sitovia päätöksiä, voitaisiin säätää mahdollisuudesta pyytää työneuvostolta edellä tarkoitetun intressien suuruissa riita-asioissa lausunto tai suositus. Kysymys voisi olla osasta käräjäoikeusprosessia tai siitä erillisestä asianosaisten vapaasti valitsemasta sovinnolliseen ratkaisuun pyrkivästä toimintamallista. Tällä tavoin voitaisiin helpottaa käräjäoikeuksien työmäärä ja tarjota niille tarvittaessa erityistä työoikeudellista asiantuntemusta asioiden ratkaisemisen tueksi. Malli edistäisi myös sopimisen kulttuuria, jos riidan osapuolet pyytäisivät oma-aloitteisesti työneuvostolta suositusta tai lausuntoa, ja päätyisivät sen jälkeen keskenään asiassa sopimukseen. Edellä oleva työneuvoston toimivallan laajentaminen vastaisi myös pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan ”lisätään vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen käyttöä”.

Alustatyödirektiivin implementoinnin seuraukset

Ns. alustatyödirektiivin tarkoituksena on parantaa työehtoja ja työoloja sekä henkilötietojen suojaa alustatyössä. Direktiivin myötä tulisi muun ohessa ottaa käyttöön toimenpiteitä, joilla helpotetaan alustatyötä tekevien henkilöiden oikean ammattiaseman määrittämistä. Työneuvostolla on merkittävä rooli juuri edellä tarkoitetun ammattiaseman määrittämisessä arvioitaessa erityisesti työaika- ja vuosilomalain soveltamisalaa. Direktiivin implementoinnin myötä on odotettavissa, että työneuvoston lausuntoasioiden määrä tulee kasvamaan ja sen tulisi johtaa tarpeeseen vahvistaa työneuvoston asemaa, eikä suinkaan työneuvoston lakkauttamiseen.

Valitustie työtuomioistuimeen

Oikaisuvaatimusasioissa tehdystä päätöksestä ehdotetaan olevan jatkossakin valitusoikeus työtuomioistuimeen samaan tapaan kuin tällä hetkellä. Tämä valitustie arvioitiin nykyisen lain valmistelun yhteydessä ainoaksi toimivaksi ratkaisuksi, joten sen muuttamiseen ei ole perusteita.

1.9 Henkilöstövaikutukset

Henkilöstövaikutukset ovat jääneet luonnoksessa kokonaan kertomatta. Valtion virkamieslain pakottavat säännökset työneuvoston virkamiesten palvelussuhdeturvasta tehtäviä siirrettäessä tulee tuoda esille, samoin kuin siihen liittyvä määrärahojen siirto. Siirtymäsäännökseen tulee tehdä informatiivinen viittaus mainittuihin suojasäännöksiin.

Myös henkilöstövaikutuksia siinä viranomaisessa, jolle tehtäviä siirretään, samoin kuin työtuomioistuimen mahdollisen muuttuvan roolin aiheuttamia vaikutuksia sen henkilöstöön ja henkilöstöresursseihin, olisi tullut käsitellä luonnoksessa.

Lisäksi olisi tullut tarkastella työneuvoston puheenjohtajan ja jäsenten asemaa.

1.10 Muita huomioita

Nykyisen lain virheiden korjaaminen

Työneuvostolaissa on muutamia käytännössä esille tulleita säännöksiä, joiden selkeyttäminen on tärkeää, mikäli lainsäädäntöä oltaisiin ylipäänsä muuttamassa. Muun muassa työneuvostolain 10 §:ssä on yksi virke virheellisessä paikassa. Tämä virhe näytetään kopiaidun hallituksen esitysluonnoksessa. Myös oikaisuvaatimuksen tekijöitä ja näin ollen myös valitukseen oikeutettuja tahoja koskevat säännökset tulee muuttaa vastaamaan niiden aitoa sisältöä.

Työaikalain 39 §:n 1 momentti

Myös työaikalain 39 §:n 1 momentissa kohtia, joiden muokkaamisen tarvetta olisi tarkoituksenmukaista käsitellä – etenkin, jos oikaisuasioita tulee jatkossa käsittelemään joku muu kuin työneuvosto.

Työneuvoston puheenjohtajan asema

Työneuvoston puheenjohtaja on sivutoimisen jäsenyytensä ohella esihenkilöasemassa. Tämä asema ei voi päättyä esitetyllä tavalla lain voimaantullessa, vaan sen tulee jatkua niin kauan kunnes organisatorisesti on kyetty järjestämään esihenkilötehtävien hoito uudella tavalla.

Esityksen vaikutukset

2. Esityksen vaikutukset

Oikeusturvaongelmat sekä Suomen perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimusten vastaisuus

Olemme edellä yleisissä kommenteissa tarkastelleet työneuvoston lausunnonantotoimivallan poistamisen haitallisia seurauksia ja oikaisuvaatimusasioiden mahdollisesta siirrosta aiheutuvia oikeusturvaongelmia. Lisäksi olemme kiinnittäneet huomiota muun ohessa siihen, että luonnoksessa esitetty uusi oikaisuvaatimusten käsittelytapa ei vastaa Suomen perustuslain eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia. Sen lisäksi tuomme esille seuraavan.

Työelämän rakenteet, pohjoismainen työmarkkinamalli ja yhteinen luottamus pääoma

Työneuvoston lakkauttamisessa olisi kysymys merkittävästä työelämän rakenteiden heikentämisestä, millä on suoria vaikutuksia muun muassa oikeusturvaan. Suomessa paljon peräänkuulutetun pohjoismaisen työmarkkinamallin keskeisiä piirteitä ovat työmarkkinaosapuolten vahva rooli, toimiva työehtosopimusjärjestelmä ja luottamuksellinen kolmikantayhteistyö valtiovallan kanssa. Tätä mallia tukevia rakenteita tulisi vahvistaa, ei heikentää. Työmarkkinaosapuolten toimintaedellytysten sekä asiantuntemuksen turvaaminen ja hyödyntäminen edellyttävät, että käytössä on kattava infrastruktuuri. Sen osia ovat niin työehtosopimusosapuolten keskinäiset neuvottelu- ja riitojen ratkaisumenettelyt kuin erilaiset kolmikantaiset elimetkin, kuten työtuomioistuin, työneuvosto, samoin kuin erilaiset sosiaalivakuutukseen liittyvät elimet. Työneuvoston säilyttäminen ja kehittäminen tässä kokonaisuudessa on ensiarvoisen tärkeää myös työmarkkinoiden kaipaaman yhteisen luottamus pääoman lisäämiseksi.

Aito mahdollisuus muutokseen ja oikeussuojan toteutuminen vaarantuvat

Oikaisuvaatimusten käsittely samassa viranomaisessa, joka on käsitellyt alkuperäisen lupahakemuksen, heikentäisi asianosaisten oikeusturvaa. Kun kysymys on saman viranomaisen sisällä tapahtuvasta asian uudelleen käsittelystä, ei se mahdollista aitoa ja riippumatonta asian uudelleen tarkastelua. Kysymys olisi merkittävästä heikennyksestä nykyiseen työneuvostolaissa säädettyyn järjestelmään.

Hallituksen esityksen luonnoksen sivulla 8 todetaan, että ”päätöksen tehnyt viranomainen tuntee jo ennalta asiakokonaisuuden sisällön, mikä voi nopeuttaa asian käsittelyä.” Luonnoksessa annetaan ymmärtää, että oikaisuvaatimusasioissa ei tarvitse kunnioittaa riippumattomuutta eikä siinä tulisi noudatettavaksi hallintolain jääviyssäännöstä. Lienee selvää, että oikaisuvaatimuksen ratkaisija ei saa tuntea asiaa entuudestaan, ellei sitten tavoitella järjestelmää, jossa oikeusturvalla ja objektiivisuudella ei ole merkitystä. Tällä hetkellä työneuvosto tarkastelee asian oikaisuvaatimuksen perusteella aidosti uudelleen, ja siitä huolimatta oikaisuvaatimusasiat ratkaistaan äärimmäisen nopeasti. Työneuvoston oikaisuvaatimusasioiden käsittelyprosessi on nopea, ja työneuvosto täyttää aidosti asioiden käsittelylle asetetun kiireellisyysvaatimuksen.

Kolmikantaisen kokoonpanon hyödyt ja edut menetetään

Tällä hetkellä oikaisuvaatimusasiat käsitellään työneuvoston suppeassa kokoonpanossa, jossa on viisi jäsentä (3+1+1). Mikäli jatkossa käsittelijöitä olisi Lupa- ja valvontavirastossa yksi tai muutama henkilö, merkitsisi se jo sellaisenaan oikeusturvan heikentymistä. Asioiden käsittelyyn ei saataisi myöskään nykyisen kolmikantaisen kokoonpanon tarjoamaan laaja-alaisuutta ja monipuolisuutta eikä työpaikkojen arjen tuntemusta.

Oikaisuvaatimusasiat eivät ole virheiden korjaamista

Esitysluonnoksessa annetaan virheellisesti ymmärtää, että oikaisuvaatimusasiat olisivat luonteeltaan lähinnä hallintolain 50 §:ssä tarkoitetun itseoikaisun kohteen kaltaisia yksinkertaisia kysymyksiä; niissä korjattaisiin selviä virheitä. Tämä ei pidä paikkaansa, sillä oikaisuvaatimusasiat vaativat syvällistä työoikeuden, hallintolainsäädännön sekä aiemman lupa- ja oikaisuvaatimuskäytännön sekä työn olosuhteiden tuntemista. Kysymys ei siis ole mistään yksinkertaisesta virheiden korjaamisesta.

Hallintolain 6 §:n täyttäminen vaarantuu

Hallintolain 6 §:n vaatimusten täyttäminen tulee varmistaa kaikessa viranomaistoiminnassa. Oikaisuvaatimusten siirtäminen pois työneuvostolta vaarantaisi hallintolain 6 §:n toteutumisen.

Työtuomioistuimelle syntyy uusi rooli

Mikäli oikaisuvaatimukset käsiteltäisiin Lupa- ja valvontavirastossa, tarkoittaisi se sitä, että valitusasteena toimiva työtuomioistuin siirtyisi asiallisesti nykyisen työneuvoston rooliin.

Sen tulisi kyetä tarvittaessa muokkaamaan päätöksillään työneuvoston tavoin lupakäytäntöjä ja lupaehtojen kokonaisuuksia. Työtuomioistuimen rooli valitusviranomaisena tulisi muuttumaan, mikä taas vaatisi muun ohessa työneuvoston ratkaisukäytännön hyvää ja perusteellista tuntemusta. Oikaisuvaatimusten ratkaisijan vaihtuminen johtaisi oletetusti valitusten määrän lisääntymiseen, mikä taas aiheuttaisi resurssitarvetta työtuomioistuimessa.

Lausuntopyynnön lopussa on pyydetty ottamaan kantaa vaihtoehtoon, jossa oikaisuvaatimusmenettelystä luovuttaisiin ja Lupa- ja valvontaviraston poikkeuslupapäätöksistä olisi valitusoikeus työtuomioistuimelle.

Vaihtoehto on luultavasti tullut virheellisesti mukaan lausuntopyyntöön. Näkemysten pyytäminen esitettyyn vaihtoehtoon osoittaa, että valmistelussa ei ole ollut oikeaa kuvaa poikkeuslupa-asioiden sisällöstä ja niiden merkityksestä työpaikkojen arjessa. Ajatus siitä, että hallintovalitus työtuomioistuimeen voisi olla ainoa muutoksenhakukeino työnantajan saamaan poikkeuslupapäätökseen, ei voi olla todella tarkoitettu vaihtoehdoksi. Tällainen muutoksenhakuvaihtoehto johtaisi ennen kaikkea työnantajien oikeusturvan vaarantumiseen ja kustannusten lisääntymiseen. Hallintovalitus on jo muodoltaan eri asia kuin oikaisuvaatimus, ja sen laatimisessa tarvittaneen useimmiten oikeudellista asiantuntijuutta. Menettely lisäisi byrokratiaa ja johtaisi käytännössä siihen, että työnantajat joutuvat tyytymään ensiasteen päätökseen, koska he eivät voi jäädä odottamaan valituksen laatimiseen ja sen käsittelyyn kuluvaan aikaan. Työpaikoilla tarvitaan pian vastaus siihen, miten esimerkiksi työvuorot voidaan suunnitella ja onko mahdollista teettää yötyötä. Hallintovalitus ainoana muutoksenhakukeinona vaarantaisi myös oikaisua vaativan työntekijäosapuolen oikeusturvaa.

Hallintovalitus ainoana muutoksenhakukeinona ei vastaa Suomen perustuslain vaatimuksia ja johtaisi myös Suomea velvoittavien kansainvälisten säännösten rikkomiseen, oikeusturvan vaarantumiseen, muutoksenhaun vaikeutumiseen ja kustannusten lisääntymiseen, ja ennen kaikkea työtuomioistuimen roolin muuttumiseen sekä sen työmäärän lisääntymiseen.

Mikäli tähän vaihtoehtoon päädyttäisiin, tulisi säätää velvollisuudesta käsitellä hallintovalitus kiireellisenä. Lisäksi tulisi säätää mahdollisuudesta hakea muutosta työtuomioistuimen tekemään päätökseen.

Laki työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetun lain kumoamisesta

Kommenttinne lakiehdotuksesta.

Ks. kommentit on edellä kohdassa 1.

Lain kumoamiselle ei ole perusteita.

Lupa- ja valvontavirasto aloittaa toimintansa 1.1.2026. Sille ei voida siirtää tehtäviä ajoittuen sen toiminnan aloitushetkeen vaarantamatta oikaisuvaatimuksia tekevien tahojen oikeusturvaa. Viraston toiminnan vasta alkaessa sillä ei voi olla valmiina oikaisuvaatimusasioiden

käsittelyjärjestelmää, henkilökuntaa ei ole voitu kouluttaa uusiin tehtäviin eikä uusia tehtäviä ole voitu ottaa etukäteen huomioon virkamiesten toimenkuvin.

Työneuvostolaissa olevat hallintolain 7 a luvun säännöksiin nähden erityissäännökset tulee säilyttää omassa menettelyä koskevassa laissa, eikä siirtää niitä osaksi työaikalakia ja nuorista työntekijöistä annettua lakia.

Laki työaikalain muuttamisesta

39 §.

-

39 a §.

Nykyiset työneuvostolaissa olevat oikaisuvaatimusasian (ja sitä edeltävän poikkeuslupan) käsittelyä koskevat säännökset eivät kuulu työaikalakiin. Rakenteellisesti oikaisuvaatimusasioiden käsittelyä koskevat säännökset tulee erottaa omaksi laikseen (ks. kommentit edellä).

3 momentissa oleva virke: ”Päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta”, on väärässä kohdassa, ja se tulee siirtää oikeaan kohtaan. Kysymys on poikkeuslupaa koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta lainvoimaa vailla olevana.

Työneuvostolaissa mahdollistetaan eräissä tilanteissa puheenjohtajan päätökset oikaisuasioissa. Niihin on turvauduttu kiireellisissä asioissa istuntokauden ulkopuolella. Jos tällainen vaihtoehto poistuu, tulee säätää sen korvaavasta menettelystä.

Lisäksi tulee varmistaa, että nykyinen virka-avun pyytämistä koskeva mahdollisuus säilyy, samoin kuin toimituskirjojen maksuttomuus.

39 b §.

Ehdotettu säännös on kauttaaltaan ongelmallinen ja se tulisi muuttaa. Oikaisuvaatimusasiassa tulisi jatkossa noudattaa sellaisenaan vain hallintolakia, vaikka menettelystä ehdotetaan säädettäväksi niin

työaikalain 39 a ja nuorista työntekijöistä annetun lain 15 a §:ssä. Säännös on siis virheellinen siltä osin kun siinä todetaan: ”Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).”

Säännöksessä laajennetaan myös oikaisuvaatimuksen tekemiseen oikeutettuja tahoja nykyisestä. Missään kohdin ei kuitenkaan ole perusteltu tätä laajennusta.

Nykyiseen työneuvostolain 10 §:n 1 momenttiin sisältyy niin työneuvoston kuin työtuomioistuimenkin ratkaisukäytännössä esille tulleita epäkohtia, joita ei ole tarkoituksenmukaista siirtää esitetyllä tavalla mahdollisiin uusiin säännöksiin.

39 c §.

Säädöstekstilunnon mukaan oikaisuvaatimus käsiteltäisiin Lupa- ja valvontavirastossa. Perusteluosassa tulee ainakin yhdessä kohdin esille ao. viraston työsuojeluosasto. Säädösteksti ja perustelut eivät saa olla ristiriidassa keskenään.

Säännöksessä on käytävä ilmi yksityiskohtaisesti, kuka tai mikä kokoonpano Lupa- ja valvontavirastossa oikaisuvaatimuksen käsittelee. Esittelijän ja ratkaisijoiden tulee täyttää nykyisessä työneuvostolaissa säädetyt kelpoisuusehdot ja siitä tulee säätää.

Lisäksi Lupa- ja valvontaviraston toimialaa koskevaan sääntelyyn on tehtävä lisäys, joka oikeuttaa oikaisuvaatimusasioiden käsittelyyn. Muutos tulee toteuttaa Lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (530/2025) 3 §:n 1 momentin 4 kohtaan niin, että siihen lisätään myös oikaisuvaatimusasioiden käsittely. Muutoin oikaisuvaatimusasioita ei voida käsitellä Lupa- ja valvontavirastossa.

Oikaisuvaatimusasiat tulee ratkaista nykyiseen tapaan esittelystä ja siitä tulee säätää. Tarvittaessa tulee kiinnittää huomiota esteellisyysperusteisiin, ja säätää myös niistä.

Tällä hetkellä työtuomioistuimelle osoitettu valitus toimitetaan työneuvostoon. Toimittamistavasta ei esitetä enää säädettäväksi. Työneuvoston tulee antaa myös lausuntonsa valituksen johdosta ja liittää se mukaan valitusasiakirjoihin. Nyt oikaisuvaatimuksen käsitelijän lausunnosta näytetään luovuttavan, mutta mitään perusteluja ei ole esitetty sille. Lausunnon antaminen jo valituksen vireille tullessa on merkittävä asian käsittelyaikaan vaikuttava ja näin valittajan oikeussuojaa parantava seikka, josta ei tulisi luopua.

Säännösmuotoilu johtaa siihen, että valitukseen oikeutettuja tahoja olisi nykyistä enemmän. Luonnoksessa ei ole kuitenkaan perusteltu tätä lisäystä.

Siirtymäsäännökset

Mikäli työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annettu laki kumottaisiin, on sen siirtymäsäännöksessä otettava huomioon muun muassa työneuvoston puheenjohtajan esihenkilöasema.

Työneuvoston vireillä olevien lausuntoasiat eivät voi myöskään raueta lain voimaantullessa, eikä laki voi tulla voimaan niin, että lausunnonpyytämiseen oikeutettuja tahoja ei voida etukäteen tiedottaa siitä, että lausunnonpyyntöoikeus tulee jonkun määräajan jälkeen poistumaan. Myös työneuvoston toiminta valtion viranomaisena edellyttää, että se voi siirtymäaikana toteuttaa sille eri lakien mukaan kuuluvat velvoitteet, jotta sen toiminta voisi ylipäänsä päättyä lain mukaisesti.

Lain voimaantultua on siis kuluttava siirtymäaika, jonka päättyessä työneuvosto vasta lakkaisi. Tämän siirtymäajan aikana voidaan varautua työneuvoston toiminnan päättymiseen ja saadaan muun muassa vireillä olevat lausuntoasiat käsiteltyä. Oikeusvaltion periaatteisiin ei voi kuulua se, että viranomainen lakkaa yllättäen ja siinä vireillä oleva asiat raukeavat. Tämä ei ole edes viranomaistoiminnan käytännön hoidon kannalta mahdollista. Vireillä olevien lausuntoasioiden mahdollinen raukeaminen lain voimaan tullessa, on ristiriidassa Suomen perustuslain omaisuuden suojan vaatimuksen, ja myös perusteltujen odotusten vaatimuksen kanssa. Lausuntoasioiden osapuolet ovat yleensä joutuneet panostamaan taloudellisesti lausuntoasian eri käsittelyvaiheissa ja kärsisivät oikeudettomasti taloudellista vahinkoa, mikäli asioita ei saataisi käsiteltyä työneuvostossa loppuun.

Siirtymäsäännöksiin tulee lisätä informatiivinen kirjaus valtion virkamieslain säännöksiin, jotka tulevat pakottavasti sovellettaviksi siirrettäessä viranomaisen tehtäviä toiselle viranomaiselle.

Mikäli työneuvoston lakkauttaminen tulisi voimaan esityksessä suunnitellulla tavalla, on siirtymäsäännöksessä otettava huomioon, miten jo käsiteltyt mutta vailla toimituskirjaa olevat asiat hoidetaan.

Siirtymäsäännöksessä ehdotetaan: ”Lupa- ja valvontavirasto käsittelee tämän lain mukaisesti loppuun oikaisuvaatimukset, jotka olivat vireillä työneuvostossa työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetun lain kumoamisesta annetun lain (/) tullessa voimaan.”

Siirtymäsäännös on korjattava. Sen mukaan ei ole käytännössä mahdollista toimia, eikä Lupa- ja valvontavirastolla ole mahdollisuutta käsitellä asiaa kumotun työneuvostolain mukaisesti (koska suuri osa käsittelyä koskevista vaatimuksista ei ole enää täytettävissä). Näin ollen laissa tuleekin säätää siitä, että asioiden käsittely siirtyy työneuvostolta Lupa- ja valvontavirastolle tietyn lain voimaantullessa alkavan siirtymäajan kuluessa. Samalla tulee säätää siirtymäaikana tapahtuvasta työneuvostolain voimaantullessa työneuvostossa vireille saatettujen asioiden käsittelystä yhä

työneuvostossa työneuvostolain mukaisesti. Siirtymäsäännöksessä tulee olla tarkka päivämäärä, josta lukien oikaisuvaatimukset pannaan vireille Lupa- ja valvontavirastossa noudattaen 1.1.2026 voimaan tullutta sääntelyä. Em. johtuen työneuvoston jäsenten toimikausi ei voi myöskään päättyä ennen kuin asiat on kyetty käsittelemään lain vaatimusten mukaisesti loppuun työneuvostossa.

Työneuvoston käsittelyssä olevat lausuntoasiat eivät voi myöskään raueta lain voimaantullessa, vaan mahdollisesti vasta siinä varatun siirtymäajan jälkeen, ja tästä on säädettävä siirtymäsäännöksessä.

Laki nuorista työntekijöistä annetun lain muuttamisesta

15 §.

-

15 a §.

Ks. edellä työaikalain kohdalla esitetty.

15 b §.

Ks. edellä työaikalain kohdalla esitetty.

15 c §.

Ks. edellä työaikalain kohdalla esitetty.

Siirtymäsäännökset

Ks. edellä työaikalain kohdalla esitetty.

Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 44 §:n muuttamisesta

44 §.

-

Laki oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 1 §:n muuttamisesta

1 §.

-

Lakiehdotukset 6–10 (työneuvostoviittausten kumoamiset)

Kommenttinne lakiehdotuksista.

-

Paanetoja Jaana

Työ- ja elinkeinoministeriö - työneuvoston puheenjohtaja Jukka Ahtela ja
työneuvoston päätoiminen sihteeri Jaana Paanetoja